



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from AgEcon Search may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Objectifs et contraintes de la politique agricole

Michaël Tracy

Citer ce document / Cite this document :

Tracy Michaël. Objectifs et contraintes de la politique agricole. In: Économie rurale. N°144, 1981. pp. 13-17;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1981.2783>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1981_num_144_1_2783

Fichier pdf généré le 08/05/2018

Abstract

The impact on consumers no longer seems to constitute the main criticism of the agricultural policy, and farm prices have not been at the origin of inflation. The impact on taxpayers is more crucial as the price support is becoming more and more expensive without solving the problems of farm incomes ; in the particular context of the EEC budget, the cost of the CAP has become a major policy problem. The agricultural policies, including the CAP, do not aim to guarantee farm incomes. The price support remains their most important instrument although it mostly favours big farms and thus does not reduce disparities within the farm sector. The result of structural measures has been limited. The agricultural production potential remains important and with a considerable amount of imported animal feed still exceeds the absorption capacities of the EEC home market. Exports should be developed through a more coherent policy but such actions are subject to constraints of international trade obligations. The trends on the world markets will therefore become more and more important for the agriculture of Western Europe.

Résumé

Les effets sur les consommateurs ne semblent plus constituer aujourd'hui la principale critique que l'on peut formuler à l'égard de la politique agricole, et les prix agricoles n'ont pas été source d'inflation. Les effets sur les contribuables sont plus préoccupants, dans la mesure où le soutien des prix, sans résoudre le problème des revenus agricoles, coûte de plus en plus cher ; dans le contexte particulier du budget de la Communauté, le coût de la PAC est devenu un problème politique majeur. Malgré le fait que les objectifs des politiques agricoles, y compris ceux de la PAC, ne garantissent pas les revenus de tous ceux qui travaillent dans l'agriculture, le soutien des prix, qui profite surtout aux grandes exploitations et donc ne réduit pas les disparités au sein du secteur agricole, est resté de loin l'instrument le plus important, alors que les effets des mesures structurelles demeurent limités. Le potentiel de production agricole reste important, et avec l'importation de quantités considérables d'aliments de bétail, continue à dépasser les capacités d'absorption du marché intérieur de la Communauté. Le développement des exportations et une politique plus cohérente à cet égard semblent nécessaires, mais sont soumises à des contraintes tenant au maintien des courants d'échanges et aux obligations internationales. Les tendances sur les marchés mondiaux joueront ainsi un rôle de plus en plus important pour l'agriculture ouest-européenne.



OBJECTIFS ET CONTRAINTES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Michael TRACY

Directeur au Secrétariat du Conseil des Communautés Européennes*

Professeur au Collège d'Europe à Bruges

Les effets sur les consommateurs ne semblent plus constituer aujourd'hui la principale critique que l'on peut formuler à l'égard de la politique agricole, et les prix agricoles n'ont pas été source d'inflation. Les effets sur les contribuables sont plus préoccupants, dans la mesure où le soutien des prix, sans résoudre le problème des revenus agricoles, coûte de plus en plus cher ; dans le contexte particulier du budget de la Communauté, le coût de la PAC est devenu un problème politique majeur. Malgré le fait que les objectifs des politiques agricoles, y compris ceux de la PAC, ne garantissent pas les revenus de tous ceux qui travaillent dans l'agriculture, le soutien des prix, qui profite surtout aux grandes exploitations et donc ne réduit pas les disparités au sein du secteur agricole, est resté de loin l'instrument le plus important, alors que les effets des mesures structurelles demeurent limités. Le potentiel de production agricole reste important, et avec l'importation de quantités considérables d'aliments de bétail, continue à dépasser les capacités d'absorption du marché intérieur de la Communauté. Le développement des exportations et une politique plus cohérente à cet égard semblent nécessaires, mais sont soumises à des contraintes tenant au maintien des courants d'échanges et aux obligations internationales. Les tendances sur les marchés mondiaux joueront ainsi un rôle de plus en plus important pour l'agriculture ouest-européenne.

AIMS AND CONSTRAINTS OF THE AGRICULTURAL POLICY

The impact on consumers no longer seems to constitute the main criticism of the agricultural policy, and farm prices have not been at the origin of inflation. The impact on taxpayers is more crucial as the price support is becoming more and more expensive without solving the problems of farm incomes ; in the particular context of the EEC budget, the cost of the CAP has become a major policy problem. The agricultural policies, including the CAP, do not aim to guarantee farm incomes. The price support remains their most important instrument although it mostly favours big farms and thus does not reduce disparities within the farm sector. The result of structural measures has been limited. The agricultural production potential remains important and with a considerable amount of imported animal feed still exceeds the absorption capacities of the EEC home market. Exports should be developed through a more coherent policy but such actions are subject to constraints of international trade obligations. The trends on the world markets will therefore become more and more important for the agriculture of Western Europe.



La Société française a choisi comme thème pour cette session un sujet de brûlante actualité, eu égard aux controverses occasionnées par l'augmentation des dépenses de la politique agricole et la place prépondérante de ces dépenses dans le budget de la Communauté. J'aurai quelques observations à formuler à ce sujet vers la fin de cet exposé (1) ; cependant, le but de cette contribution n'est pas de traiter directement du problème actuel mais plutôt d'examiner de manière plus générale quels ont été les principaux objectifs de la politique agricole et à quelles contraintes la poursuite de ces objectifs reste soumise.

Cet examen ne se limitera pas à une simple opposition des objets « revenu agricole » contre « intérêts des « consommateurs » ou « coût des mesures de soutien ». En effet, si l'amélioration des revenus des agriculteurs a constitué la raison d'être de la politique agricole, cet objec-

tif a toujours été plus ou moins tempéré par d'autres considérations. Parmi celles-ci, se trouvent bien sûr les intérêts des consommateurs (souvent sous l'angle de la lutte contre l'inflation) et des contribuables. Mais d'autres contraintes se sont aussi imposées, notamment la politique commerciale - autrement dit de la nécessité de maintenir les courants d'échange avec les pays tiers. Quelquefois, le souci principal du gouvernement concerné a été d'améliorer la balance des paiements en augmentant le degré d'autoprovisionnement en produits agricoles.

Ainsi, la formulation de la politique agricole, dans tous les pays et à toutes les époques, apparaît comme un équilibre - souvent difficile - entre des objectifs souvent contradictoires. Parfois, un des objectifs a nettement été préféré aux autres ; plus souvent, les gouvernements ont navigué avec plus ou moins de succès entre les divers buts.

RAPPELS HISTORIQUES

Le cas le plus évident où les intérêts des consommateurs ont eu la priorité sur ceux des producteurs fut sans doute celui du Royaume-Uni à la fin du 19^e siècle. La philosophie économique dominante fut celle du *laissez-faire* ; le pain à

bon marché fut considéré comme une nécessité économique et politique. Alors, devant la concurrence des céréales américaines, rien ne fut fait : les prix baissèrent, le secteur céréalier de l'agriculture britannique entra en déclin. Cette

(*) Toute opinion exprimée dans cet article n'engage que l'auteur et ne reflète pas nécessairement les vues du Conseil ou de son Secrétariat.

1. Les éléments de cet exposé sont en grande partie tirés d'une nouvelle édition de mon livre *Agriculture in Western Europe* qui devrait paraître vers la fin de 1981, avec le sous-titre *Challenge and Response 1880-1980*. Cet ouvrage contiendra toutes les références bibliographiques nécessaires : comme la sélection est difficile, des références ne sont pas indiquées ici.

politique - ou plutôt absence de politique - peut être attribuée à l'importance de la population urbaine et des intérêts industriels ; il faut noter aussi que parmi les grands propriétaires fonciers, beaucoup avaient acquis des intérêts industriels.

Devant le même phénomène de concurrence, la réaction de la France fut protectionniste, avec le tarif de 1881, renforcé par le « tarif Meline » en 1892. Le contexte économique et social, sur presque tous les points, faisait contrepoint à la situation britannique : une industrie encore peu développée, une population urbaine relativement peu nombreuse, alors que de grands propriétaires constituaient dans la Société des agriculteurs un puissant groupe de pression. Cette puissance était renforcée, au moins au début, par une alliance avec les industriels qui souhaitaient également une protection tarifaire. Il faut ajouter que la politique de Jules Meline allait au-delà du simple secours à une agriculture souffrant de la concurrence étrangère : il cherchait explicitement à freiner l'industrialisation, à promouvoir le « retour à la terre ».

Les prix alimentaires en France se sont établis alors à un niveau assez nettement au-dessus des prix en Angleterre (ce qui ne semble pas avoir empêché les Français de continuer à manger plus et mieux que les Anglais). Cet écart de prix s'est maintenu jusqu'au relèvement des prix anglais dans le cadre de la CEE.

Le cas de l'Allemagne à cette époque est plus complexe. Le degré d'industrialisation était plus avancé qu'en France, moins qu'au Royaume-Uni. Au début, une alliance entre agriculteurs et industriels, comme en France, facilita l'introduction de la protection douanière. L'école de Friedrich List fournissait une solide base théorique à la politique protectionniste. Mais bientôt l'industrie allemande rechercha des traités commerciaux afin de lui faciliter la conquête de marchés à l'étranger et il s'ensuivit une lutte féroce entre les intérêts opposés. Les puissants Junkers constituaient dans le **Bund der Landwirte** un groupe d'action et de pression encore plus efficace que « les marquis du pain cher »

en France. Face à cette pression, les industriels, les libéraux qui prônaient des théories libre-échangistes, et le nombre encore assez réduit de socialistes qui se préoccupaient du prix du pain de la classe ouvrière, furent finalement dominés.

Devant la brutale baisse des prix au début des années 1930, la défense des producteurs agricoles fut une réaction universelle. Il ne pouvait pas être question, au moins pendant les pires moments de crise, de se préoccuper des effets possibles sur les consommateurs. Les relations commerciales ne pouvaient guère être prises en compte non plus, dans une situation où le pouvoir d'achat international s'était effondré et tous les marchés mondiaux étaient déréglés (évidemment, les mesures de protection ont aggravé et perpétué cette situation). Dans le cas du Royaume-Uni, obligé lui aussi d'abandonner sa politique de laisser-faire, la volonté de maintenir ses relations avec l'Empire ont sensiblement limité les possibilités de protection du secteur agricole.

Une innovation significative pour la suite fut l'intervention sur le marché : ponctuelle et quelque peu hésitante en France sous le Front Populaire, avec l'Office National du Blé et les actions sur le marché du vin ; de portée limitée au Royaume-Uni avec les **Marketing-Boards** ; mais, par contre, généralisée dirigiste dans l'Allemagne de Hitler avec l'institution du **Reichsnährstand** et des **Reichstellen**, ces derniers ayant le contrôle absolu des importations ainsi que la possibilité d'intervenir sur le marché intérieur. Avec l'intervention sur les marchés, un nouveau pas était franchi (bien qu'à l'époque cela ne fut pas évident) : le contribuable devint une partie intéressée. En effet, tant que la protection fut assurée par les tarifs douaniers, les intérêts des consommateurs pouvaient être en cause, pas ceux des contribuables (les droits de douane étaient au contraire source de revenus). L'intervention, utilisée uniquement comme moyen de **stabiliser** les marchés, ne devait pas nécessairement coûter cher : devenue instrument de soutien de marchés constamment saturés, elle serait inévitablement cause de dépenses.

OBJECTIFS ET PRINCIPAUX MOYENS DE LA POLITIQUE AGRICOLE CONTEMPORAINE

La définition des objectifs était relativement simple dans la période de pénurie alimentaire après la deuxième guerre mondiale : il s'agissait, dans tous les pays, d'augmenter au plus vite la production agricole. Dans ces conditions, aucune contradiction n'existe entre l'octroi de prix incitatifs et l'amélioration des revenus agricoles. Plusieurs pays ont alors formulé de manière plus systématique des objectifs de politique agricole. Ce fut notamment le cas au Royaume-Uni. **L'Agriculture Act** de 1947 visait une augmentation de la production et assurait un soutien financier. Cette loi - qui reste en vigueur - fut cependant rédigée très prudemment, le but étant :

“... de promouvoir et de maintenir au moyen de prix garantis et de débouchés assurés... un secteur agricole stable et efficient capable de produire la part de l'approvisionnement national en produits alimentaires et agricoles qu'il convient dans l'intérêt national de produire dans le Royaume-Uni, et de produire cette part à des prix aussi bas que possible dans la mesure où cela est compatible avec une rémunération et des conditions de vie adéquates pour les agriculteurs et les travailleurs dans l'agriculture et avec une rémunération adéquate du capital investi dans le secteur”.

L'interprétation de ce texte a donné lieu à bien des controverses. Beaucoup d'encre a coulé sur le sens à donner à la « part qu'il convient de produire » ; les économistes ont analysé - avec des conclusions assez

divergentes - la contribution de l'agriculture à la balance des paiements. Comme le soutien des prix était accordé surtout au moyen de « **deficiency payments** » - qui permettaient de maintenir la liberté des importations, surtout celles en provenance du Commonwealth - l'intérêt des consommateurs était moins directement en cause que le coût subi par le Trésor, donc en dernier lieu l'intérêt du contribuable. Avec des pressions croissantes sur les marchés mondiaux, l'augmentation des coûts de soutien a conduit le gouvernement (conservateur) à rechercher dès 1961 une certaine discipline des importations, en accord avec les pays exportateurs (en 1964 des prix minima à l'importation - assez bas il est vrai - furent instaurés pour les céréales) ; plus tard, un gouvernement conservateur réélu en 1970 a commencé à substituer d'une manière générale aux **deficiency payments** un système de prix minima à l'importation assurés au moyen de prélèvements (ceci en principe indépendamment de ses négociations d'adhésion à la Communauté).

Il ne peut pas être question dans un court article d'examiner en détail les objectifs arrêtés dans tous les pays ouest-européens. Notons qu'en Allemagne Fédérale le **Landwirtschaftsgesetz** de 1955 assurait un niveau de vie raisonnable pour la population agricole **vivant sur des exploitations bien gérées** (je souligne), l'objectif de stabilisation des prix étant également soumis à la nécessité d'assurer l'approvisionnement alimentaire à des prix per-

mettant aux couches inférieures de revenu d'en acheter en quantités suffisantes.

Quant à la France, les objectifs de la politique agricole ont d'abord été définis dans la pratique par les Plans de modernisation et d'équipement, lesquels ont visé l'expansion de la production et des exportations alimentaires, d'abord de manière générale, ensuite - lorsque des excédents ont fait leur apparition - de manière plus sélective. La première définition d'un objectif en ce qui concerne le revenu agricole semble avoir eu lieu avec la loi d'orientation de 1960. Le but de cette loi a été d'assurer la « parité » réclamée par les organisations professionnelles. La loi ne donne pas une définition très précise de cette « parité ». Apparemment, la parité devait se référer à des conditions moyennes de production capables d'assurer, par une gestion normale, une rentabilité satisfaisante : la taille de ces exploitations cependant n'était pas précisée (je ne crois pas que l'on puisse nécessairement appliquer à cette définition la mention, dans un autre article de la Loi, d'exploitations mises en valeur par deux unités de travail - ce qui n'aurait guère été une « condition moyenne » pour la France). Néanmoins, l'esprit de la Loi d'orientation et de la Loi complémentaire de 1962 concernait avant tout « l'élimination des causes de disparité », par l'amélioration de la productivité et des structures : au-delà de l'interprétation difficile des textes - dans lesquels chacun peut trouver à peu près ce qu'il veut - il me semble que c'est cette volonté qu'il faut retenir. La politique des prix, évidemment, commençait à devenir affaire de la Communauté.

On peut noter au passage que la Suisse a adopté des objectifs relativement larges : dans ce pays généralement peu interventionniste, il a même fallu, en 1947, modifier la Constitution afin de fournir une base légale pour l'aide au secteur agricole en vue « d'assurer une forte population paysanne, assurer la productivité de l'agriculture et consolider la propriété foncière rurale ». La loi agricole de 1951 a introduit en conséquence diverses mesures de soutien. Le désir de maintenir une saine et forte paysannerie, en tant qu'élément de stabilité dans la démocratie, semble avoir toujours joué un grand rôle en Suisse. Les milieux paysans interpréteront cette assurance dans un sens quantitatif, comme voulant maintenir toutes les exploitations existantes. Cependant, le Conseil fédéral en 1959, s'est référé aussi au but relatif à l'amélioration de la productivité et a tenté de concilier les deux buts par une phrase ingénueuse :

« A notre avis, la politique agricole doit tendre au maintien et à la création du plus grand nombre possible d'exploitations rurales du type familial qui soient productives, mieux aptes à faire face à la concurrence étrangère et en mesure d'assurer un revenu équitable à l'exploitant » (2).

On voit que la définition de la notion de « parité » - que le mot soit employé ou pas - a toujours été au centre de la formulation de la politique agricole. On pourrait aussi invoquer à cet égard les très longs débats qui ont eu lieu aux Etats-Unis sur la « parité ».

Les rédacteurs du Traité de Rome ont dû être très conscients de ce problème. Il est frappant que l'énumération des objectifs de l'article 39 commence par l'accroissement de la productivité et ensuite affirme comme but :

« d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

Les mots soulignés dans cette citation sont bien entendu **mon fait**. Tout économiste doit être sensible à ces nuances : l'article 39 du Traité n'a pas garanti un niveau de vie équitable à tous ceux qui travaillaient dans l'agriculture (l'analyse économique a démontré qu'un tel but serait irréalisable sans des transferts massifs en faveur du secteur). Etant donné l'attention qui a dû être accordée à de telles dispositions dans l'élaboration du Traité, où chaque

mot a dû être pesé, on ne peut guère imaginer non plus que cette formulation n'ait pas été voulue, et que même le petit mot « ainsi » n'eût pas son sens. Mais ce sont là des raisonnements d'économiste ; dans la mise en œuvre de la PAC ces détails n'ont pas souvent été invoqués. On a plus fréquemment cité, comme éléments de contraintes, les objectifs de l'article 39 qui font référence à la « sécurité des approvisionnements » et aux « prix raisonnables » pour les consommateurs : ces objectifs ont notamment justifié la mise « en marche arrière » des mécanismes de la PAC, des prélèvements à l'exportation se substituant aux prélèvements aux importations, lors des périodes de prix élevés sur les marchés mondiaux (sucre et céréales en 1974-75, sucre à nouveau maintenant).

On sait que la fixation de prix communs, péniblement réalisée en décembre 1964, fut le résultat d'un compromis politique, dans lequel le niveau relativement élevé des prix allemands a joué un grand rôle. Cependant les prix communs, après leur entrée en vigueur en 1967/68, sont restés inchangés pendant trois campagnes. A partir de 1973, dans ses propositions de prix, la Commission a tenu compte de la « méthode objectifs ». On a déjà un peu oublié que cette méthode était surtout une initiative britannique pour des raisons politiques surtout. La méthode devait indiquer l'augmentation nécessaire pour permettre à des exploitations « modernes » d'augmenter leurs revenus, tenant compte de leurs coûts, au même rythme que les revenus extra-agricoles. Cette approche permettait à la Commission un rapprochement avec les objectifs de création d'exploitations à un revenu « comparable » dans le sens de la directive 72/159 (issue des débats sur le Plan Mansholt de 1968). La méthode fut cependant soumise à une série d'épreuves. Les taux d'inflation différents entre les Etats membres ainsi que les fluctuations monétaires et la généralisation de « taux verts » entraînèrent des évolutions de coûts et de prix différents entre les pays, de sorte que les moyennes communautaires avaient moins de sens. Par ailleurs, avec la forte inflation à partir de 1973, la méthode indiquait des « besoins » en augmentation de prix communs difficilement compatibles avec les situations de marché et l'augmentation du coût de soutien.

La fixation annuelle des prix est donc restée un exercice difficile, dans lequel il a fallu tenir compte de diverses contraintes et où en fin de compte un arbitrage politique était inévitable. Après le début de la crise énergétique de 1973 et surtout pendant la campagne 1974/75, des augmentations considérables furent accordées. Mais à partir de 1976, la nouvelle Commission - avec Finn Gundelach comme commissaire responsable de l'agriculture - préconisa une politique de prix « prudente ». Le Conseil a, chaque fois, accordé des augmentations un peu plus sensibles que celles accordées par la Commission ; néanmoins, l'augmentation des prix communs depuis cette date est restée modeste et, en termes réels, les prix communs ont baissé. Les facteurs monétaires et les taux différents d'inflation compliquent l'appréciation de l'évolution des prix ; mais entre 1976/77 et 1980/81, les prix communs exprimés en monnaie nationale à travers les « taux verts » et ajustés par le taux d'inflation ont baissé dans tous les Etats membres.

Malgré cette prudence, malgré aussi de nombreux ajustements dans les règlements de marché, la production a continué à se développer et le coût de soutien à augmenter. L'accroissement des dépenses de la section « Garantie » du FEOGA a été dû notamment aux interventions accrues sur les marchés du beurre et de la poudre de lait, ainsi qu'au développement des exportations de sucre, de céréales, de produits laitiers et plus récemment de viande bovine, lesquelles ont nécessité - à cause de prix mondiaux généralement plus bas que ceux de la Communauté - des « restitutions » importantes (pour le sucre cependant, le cycle mondial a de nouveau porté les prix mondiaux au

2. Second rapport à l'Assemblée fédérale sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération.

dessus du prix communautaire depuis mi-1980). Par ailleurs, le renforcement de soutien pour certains produits méditerranéens, nécessaire dans un souci d'équilibre d'ensemble, a conduit à des augmentations des dépenses pour l'huile d'olive, les oléagineux, les fruits et légumes frais et transformés.

Le budget de la Communauté pour 1981 prévoit pour la section « Garantie » du FEOGA 12,9 milliards d'ECU ; le budget total, tel qu'il a été adopté par le Parlement européen dans les conditions que l'on sait, se chiffre à 19,3 milliards. Les « ressources propres » ont été estimées de la manière suivante :

- 1,9 milliard en provenance des prélèvements à l'importation,
- 0,6 milliard en provenance des prélèvements « sucre » et « isoglucose »,
- 6,6 milliards en provenance des droits de douane et autres sources.

Reste un solde de 10,3 milliards à financer par la « contribution TVA ». Or, la recette provenant du taux maximum de 1% de TVA se chiffrait à 11,5 milliards, le taux d'utilisation de la contribution TVA serait de 0,89%. Il faut rappeler que le taux maximum de 1% de TVA est précisé dans une Décision financière de 1970 qui avait été ratifiée par les Parlements nationaux et ne pourrait être modifiée que par la même procédure.

La poursuite de l'objectif « revenu » au moyen de la politique des prix touche donc à ses limites ; la Commission, dans ses « Réflexions » du mois de décembre, a souligné la nécessité d'introduire un nouveau principe dans la PAC, à savoir que les producteurs deviendraient responsables des charges financières découlant de la production au-dessus d'un certain niveau. Dans ses propositions « prix » pour 1981/82, actuellement sur la table du Conseil, la Commission a proposé des augmentations généralement entre 6 et 12% mais assorties de mesures de « co-responsabilité » pour plusieurs produits. L'augmentation des prix augmenterait les dépenses de la section Garantie du FEOGA de 1,2 milliard d'ECU sur une période de 12 mois, alors que les mesures de co-responsabilité apporteraient des économies de l'ordre de 400 millions d'ECU : ces économies proviendraient surtout de la recette de la taxe et surtout de la « super-taxe » sur le lait, de la limite qui serait imposée aux quantités de fruits et légumes transformés éligibles pour les aides, d'une éventuelle réduction des prix d'intervention pour les céréales, et de modalités d'intervention plus souples pour la viande bovine ; les ajustements « agri-monétaires » auraient aussi pour résultat net une certaine réduction des dépenses. Au cours de l'année budgétaire 1981, cependant, l'augmentation des dépenses serait plus limitée, et la Commission estime qu'un budget supplémentaire ne devrait pas être nécessaire - entre autres parce que les dépenses pour les restitutions aux exportations sont actuellement allégées par le haut niveau des cours mondiaux du sucre et des céréales. A plus long terme, les dépenses du FEOGA devraient augmenter moins vite que les « ressources propres » de la Communauté. Ces prévisions, cependant, supposent que le Conseil adopte les mesures de co-responsabilité et ne décide pas d'une augmentation beaucoup plus substantielle des prix : chaque relèvement global de 1% des prix augmente les dépenses d'environ 120 millions d'ECU sur une période de 12 mois.

Le problème budgétaire devient encore plus complexe lorsqu'on prend en considération le « problème britannique ». L'accord du 30 mai 1980 sur la contribution britannique au budget prévoit qu'en 1982 ce problème doit être résolu par des adaptations « structurelles » et la Commission doit soumettre des propositions à cet effet avant fin juin 1981. Etant donné la large part des dépenses agricoles dans le budget total, toute restructuration du budget dans son ensemble doit inévitablement entraîner des efforts pour comprimer les coûts de la PAC.

On aurait pu espérer que la politique des structures agricoles serait venue au secours de la politique des prix, en favorisant la création d'exploitations viables - ce qui, comme on l'a vu plus haut, aurait été parfaitement conforme aux objectifs définis par les législations tant nationales que communautaires. Certes, l'évolution structurelle a été importante, surtout du fait de la disparition de nombreuses petites exploitations peu viables. Néanmoins, le secteur agricole est encore loin d'être composé d'exploitations viables : même si l'on tient compte de l'accroissement des activités et des revenus extra-agricoles, il reste bien des exploitations qui ne fournissent pas un niveau de vie « comparable », au sens de la directive 72/159. En fait, les ambitions du Plan Mansholt de 1968 n'ont pas été réalisées : les actions proposées par Mansholt n'ont pas toutes été adoptées, les directives en question n'ont été décidées qu'en 1972 et elles ont ensuite été mises en œuvre avec des retards plus ou moins grands selon les pays ; depuis 1973, les économies des Etats membres étant en proie à la récession et au chômage, les conditions pour une adaptation structurelle profonde de l'agriculture n'ont guère été favorables. Le « paquet méditerranéen » - comportant des mesures spécifiques pour des régions particulièrement défavorisées non seulement en Italie et dans le Sud de la France mais aussi dans d'autres pays - pourra aider au développement de ces régions, mais il ne vise pas le problème plus général de l'adaptation de l'agriculture dans la Communauté.

Par ailleurs, de nouvelles contraintes se font sentir en matière d'adaptation structurelle. La création de grandes exploitations modernes, nécessairement accompagnée d'une réduction de la population agricole dans son ensemble, paraît moins attrayante à une époque caractérisée par la congestion et la pollution urbaines. Un certain « retour à la terre » est à nouveau envisagé. Maintenir une population rurale en tant que gardienne de la nature est une idée qui fait son chemin. La Suède, qui fut le premier pays à favoriser les adaptations structurelles, semble maintenant vouloir conserver un certain statu quo. Même Mansholt, depuis sa retraite, s'est converti à l'agriculture « écologique » en circuit fermé. Ces idées doivent être approfondies : il ne semble pas qu'on ait résolu le problème provenant du fait que les agriculteurs désirent toujours un niveau de vie « comparable » et que cela reste difficilement compatible avec le maintien d'un grand nombre d'exploitations. L'agriculture à temps partiel peut apporter une solution, mais pas dans toutes les régions.

Quant aux intérêts des consommateurs, c'est surtout sous l'angle de la lutte contre l'inflation que les gouvernements se sont préoccupés du niveau des prix à la consommation. Les objectifs de la PAC relatifs à l'approvisionnement régulier à des prix raisonnables ont été en grande partie atteints. Il est vrai que les niveaux de prix dans tous les pays ouest-européens ont été généralement nettement plus élevés que ceux du marché mondial : sans doute pour certains produits la liberté des importations apporterait aux consommateurs un approvisionnement moins cher. Néanmoins la critique libre-échangiste traditionnelle à l'égard du protectionnisme semble moins de mise aujourd'hui. Une augmentation substantielle des importations agricoles ouest-européennes aurait pour conséquence une hausse des prix mondiaux. Pour les céréales et le sucre, tenant compte des fortes fluctuations qui ont parfois relevé les prix mondiaux au-dessus du prix dans la CEE, peut-on dire actuellement quel est le prix d'équilibre à long terme ? Il faut reconnaître aussi que dans une économie fortement inflationniste, la notion de niveau de prix a moins de sens que les taux respectifs d'augmentation : or les prix alimentaires n'ont pas été source d'inflation ; ce serait plutôt le contraire.

C'est un fait que, dans la formulation de la politique agricole, les intérêts des consommateurs ont été moins pris en compte que ceux des producteurs. Les intérêts des

consommateurs cependant ne se limitent pas aux prix : on sait par exemple l'efficacité de la campagne menée l'année dernière contre l'utilisation d'hormones dans la production du veau. Il n'est pas exclu qu'un conflit plus général puisse se développer entre certains objectifs de la politique agricole et certaines considérations dans le domaine de la nutrition. Plusieurs gouvernements - nord-américains aussi bien qu'ouest-européens - se préoccupent davantage de problèmes de santé publique liés à la surconsommation de certains produits (sucre, beurre) et même de la surconsommation en général, cause d'obésité dans une société sédentaire. Une politique **alimentaire** pourrait donc avoir des buts nécessitant des adaptations supplémentaires dans la production agricole. J'ai fait un exposé à ce sujet l'année dernière à l'**Agricultural Economics Society** britannique et je n'en dirai pas davantage ici.

Une dernière série de contraintes doit être évoquée : il s'agit des relations commerciales extérieures. L'article 110 du Traité de Rome, selon lequel « les Etats membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun au développement harmonieux du commerce mondial... » doit être pris en considération. S'agissant des effets du protectionnisme sur les importations, le problème n'est pas nouveau. Actuellement, le fort accroissement des importations de substituts aux céréales, notamment de manioc, et les importations toujours considérables de soja posent des problèmes délicats. La Communauté a obtenu un accord d'auto-limitation des exportations de manioc pour la Thaïlande et cherche à négocier la « déconsolidation » du droit (actuellement de 6%) avec les autres pays fournisseurs. En ce qui concerne les huiles végétales, où la perspective du déséquilibre coûteux sur le marché de l'huile d'olive qui suivrait l'adhésion de l'Espagne à la Communauté s'ajoute au dilemme relatif aux importations d'huile végétale en général, une politique reste à définir. L'avenir des importations de beurre néo-zélandais reste en suspens et nous avons encore à l'esprit les difficultés de l'année dernière en ce qui concerne la viande ovine, qui ont cependant été surmontées par des accords d'auto-limitation de la part des pays exportateurs.

Dans ses relations extérieures, la Communauté ne peut pas agir de façon autonome : elle doit tenir compte de ses engagements contractés notamment au GATT (ainsi elle ne peut obtenir la « déconsolidation » de droits de douane précédemment « consolidés » au GATT qu'en offrant d'autres concessions, ce qui n'est généralement pas facile). Par ailleurs, dans le cadre de la Convention de Lomé, la Communauté a accepté des obligations relatives au sucre et à la viande bovine.

Le développement des exportations agricoles par la Communauté est aussi soumis à des contraintes. Des pays tiers s'inquiètent de l'accroissement des exportations par la Communauté de certains produits - sucre et viande bovine notamment - et dans le cadre du GATT ont attaqué l'utilisation par la Communauté des « restitutions » : un « panel » du GATT a conclu que dans le cas du sucre le système des restitutions peut constituer un danger pour les autres, et cette question est encore débattue au sein du GATT. Par ailleurs, dans les négociations commerciales multilatérales (« **Tokyo Round** »), si la Communauté a obtenu reconnaissance de la spécificité du secteur agricole et si les Américains ont expressément déclaré qu'ils ne cherchaient pas à démolir la PAC, l'accord final comporte - dans le Code sur les mesures non-tarifaires - une définition plus précise de critères relatifs à l'article XVI du GATT qui prévoit que l'octroi de subventions ne doit pas conduire à ce que le pays exportateur obtienne une part plus qu'équitable du marché mondial. Il faudra voir comment ces dispositions s'appliqueront dans la pratique.

La Communauté doit aussi définir sa position à l'égard des accords internationaux pour certains produits : en ce qui concerne les céréales, les dernières négociations ont été un échec mais le problème de la répartition des charges des réserves mondiales reste à l'ordre du jour ; pour le sucre, un Accord international existe auquel la Communauté n'a pas adhéré.